

---

## Dipendenti enti locali: le novità dal decreto Madia (prima parte)

---

di [Commercialista Telematico](#)

**Publicato il 30 Settembre 2014**

il decreto Madia (DL 90/2014 convertito) prevede una serie di misure per contenere la spesa per dipendenti negli enti pubblici territoriali e per accelerare il ricambio generazionale del personale dipendente

### **Ricambio generazionale nelle pubbliche amministrazioni**

L'articolo 1 stabilisce nuove misure per promuovere il ricambio generazionale negli organici delle pubbliche amministrazioni, attraverso l'abrogazione del trattenimento in servizio e il consolidamento della facoltà per gli Enti di risolvere unilateralmente il contratto di lavoro nei confronti dei dipendenti che abbiano maturato il requisito di anzianità contributiva.

#### *Trattenimento in servizio*

Il comma 1 dell'articolo 1 abroga tutte le disposizioni che disciplinano l'istituto del trattenimento in servizio dei dipendenti che hanno raggiunto i requisiti per il pensionamento, ossia l'articolo 16 del D.Lgs. n. 503/1992, l'articolo 72, commi da 8 a 10, del D.L. n. 112/2008, convertito dalla Legge n. 133/2008 e l'articolo 9, comma 31, del D.L. n. 78/2010, convertito dalla Legge n. 122/2010.

Il successivo comma 2 detta una disciplina transitoria in base alla quale i trattenimenti in servizio attualmente in essere sono fatti salvi fino al 31 ottobre 2014 o alla loro naturale scadenza in data anteriore, mentre quelli già disposti e non ancora efficaci alla data di entrata in vigore del decreto (ossia lo scorso 24 giugno 2014) sono revocati.

#### *Risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro*

Il comma 5 dell'articolo 1 della Legge di conversione del Decreto opera una riscrittura della disciplina relativa alla risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro, contenuta nell'articolo 72, comma 11, del D.L. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla Legge n.133/2008, ampliando l'ambito applicativo dell'istituto nei confronti dei dipendenti che abbiano maturato i requisiti pensionistici.

Per effetto delle modifiche introdotte tale facoltà può essere esercitata, anche nei confronti del personale con qualifica dirigenziale, con decisione motivata che faccia riferimento “alle esigenze organizzative e ai criteri di scelta applicati e senza pregiudizio per la funzionale erogazione dei servizi”:

- a decorrere dalla maturazione del requisito di anzianità contributiva per l’accesso al pensionamento, come rideterminato a decorrere dal 1° gennaio 2012 dall’articolo 24, commi 10 e 12, del decreto legge n. 201/2011;
- con un preavviso di sei mesi;
- comunque non prima del raggiungimento di un’età anagrafica che possa dare luogo a riduzione percentuale ai sensi del comma 10 del citato articolo 24 (62 anni di età).

Per effetto delle modifiche introdotte dal Decreto PA viene perciò proceduralizzata e posta a regime una misura che si prospetta essere assai utile per attuare politiche di ricambio generazionale, e per la quale viene rimosso qualsiasi limite temporale che in precedenza consentiva l’esercizio di tale opzione solo fino al 31 dicembre 2014.

### *Copertura*

Il comma 6 del Decreto individua le coperture finanziaria degli oneri recati dall’articolo in esame (quantificati in 2,6 milioni per il 2014, 75,2 milioni per il 2015, 113,4 milioni per il 2016, 123,2 milioni per il 2017 e in 152,9 milioni a decorrere dal 2018) in un aumento degli obiettivi di risparmio attesi dalla spending review a decorrere dal 2015, rispetto a quanto originariamente previsto dalla Legge n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014).

### **Vincoli alle politiche del personale**

Il Decreto-legge n. 90 del 24 giugno 2014, convertito dalla Legge 11 agosto 2014 n. 114 (cosiddetto Decreto PA) riscrive con criteri più soft la disciplina dei vincoli pubblicistici alle politiche del personale cui sono soggetti le amministrazioni locali.

### *Contenimento della spesa del personale*

Il comma 5-bis dell’articolo 3 del Decreto introduce nell’articolo 1 della Legge n. 296/2006 (Legge Finanziaria 2007) il nuovo comma 557-quater alla Legge finanziaria del 2007 in cui si afferma che ai fini dell’applicazione del limite previsto dal precedente comma 557, a decorrere dall’anno 2014 gli enti assicurano, nell’ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

Il comma 557 della Legge Finanziaria 2007 imponeva agli enti sottoposti al Patto di stabilità interno l'obbligo di assicurare la riduzione delle spese di personale in termini di:

- a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici;
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali

La Legge di conversione del Decreto PA individua per effetto del nuovo comma 557-quater un preciso periodo di riferimento su cui effettuare la verifica del rispetto dei limiti posti dal comma 557, dato dal triennio 2011-2013. La nuova disposizione permette alle amministrazioni a partire dall'esercizio 2014 di abbandonare le interpretazioni finora avanzate dalla prassi della Corte dei conti, che avevano assunto quale parametro di riferimento la spesa del personale dell'esercizio precedente.

La formulazione letterale del nuovo comma 557-quater permette di affermare che il triennio 2011-2013 dovrebbe costituire una base di riferimento fissa da utilizzare anche nei prossimi anni, salvo naturalmente eventuali ulteriori modifiche della disposizione.

### *Progressivo sblocco del turn over*

Il Decreto PA attenua anche i rigidi vincoli al turn over che da tempo insistono sulle pubbliche amministrazioni.

Il comma 5 dell'articolo 3 del Decreto consente a Regioni ed enti locali sottoposti al Patto di stabilità interno di procedere negli anni 2014 e 2015 ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Per gli anni successivi è poi previsto il progressivo sblocco del turn over con una facoltà ad assumere fissata per gli enti nella misura dell'80 per cento della spesa delle cessazioni negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018.

Si osserva che la non felice formulazione del quinto comma dell'articolo 3 del Decreto crea alcuni dubbi in merito al corretto utilizzo dei margini assunzionali maturati per le cessazioni di dipendenti intervenute negli anni precedenti e non ancora sfruttate dalle amministrazioni per assunzioni a tempo indeterminato in quanto inferiori all'unità. Finora giurisprudenza e prassi hanno sostenuto con autorevoli pronunciamenti la possibilità per gli enti di cumulare le quote non utilizzate con quelle derivanti dalle cessazioni relative agli anni successivi, fino al raggiungimento dell'unità (si veda in tal senso la Corte dei Conti - Sezioni Riunite nella Deliberazione n. 52/2010 e la Sezione Lombardia nella Deliberazione n. 167/2011). Il comma 5 del Decreto prevede ora che «a decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse

destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile».

Un'interpretazione letterale del disposto sembrerebbe avvalorare l'ipotesi, avanzata da una parte della dottrina, secondo cui nel 2014 occorrerebbe calcolare il turn-over al 60% della spesa delle cessazioni dell'anno 2013 e, se questa quota non si utilizza (o si utilizza parzialmente), trascinare il riporto di tali capacità assunzionali inutilizzate al massimo in un arco temporale di tre anni (quindi, per gli anni 2014, 2015 e 2016); ovviamente, nel 2015, si aggiungono le risorse pari al 60% della spesa delle cessazioni dell'anno 2014 e, così, per gli anni successivi.

Questa lettura, che inevitabilmente penalizzerebbe le amministrazioni determinando *de facto* un azzeramento dei riporti delle capacità assunzionali maturate negli anni precedenti, è stata tuttavia fermamente respinta dalla Sezione per il Veneto della Corte dei Conti nella Deliberazione n. 401/2014/PAR del 24 luglio 2014 (adottata, come si vede, ben prima della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della versione definitiva della Legge di conversione del Decreto), che predilige “un approccio ermeneutico di tipo logico-sostanziale”, ritenendo tuttora consentito agli enti riportare nell'anno in corso eventuali margini di spesa originati da cessazione di personale, non utilizzati negli anni precedenti, a patto che tali amministrazioni siano in grado di garantire la riduzione, da un anno all'altro, della spesa per il personale, secondo le indicazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie nella Deliberazioni n. 2/2010/QMIG e n. 3/2010/QMIG.

Ad ogni modo occorreranno ulteriori conferme da parte della prassi che riconoscano la validità delle conclusioni della Sezione Veneto anche all'indomani dell'entrata in vigore del testo definitivo della Legge di conversione del Decreto Madia.

Ulteriori norme di favore sono previste al successivo comma 5-quater del medesimo articolo 3 del Decreto a vantaggio delle amministrazioni “virtuose” in cui l'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, che possono legittimamente procedere già nel 2014 ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015.

#### *Vincoli alle spese del personale e società partecipate*

Coerentemente alla ratio delle disposizioni già adottate dalla Legge di stabilità 2014 (Legge n. 147/2013) e dal Decreto Irpef (D.L. n. 66/2014, convertito dalla Legge n. 89/2014) in favore di una non automatica applicazione dei vincoli pubblicistici alle politiche del personale delle società partecipate dagli enti locali, gli ultimi due periodi del comma 5 dell'articolo 3 del Decreto PA abrogano l'articolo 76, comma 7, del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008 n. 133. La disposizione abrogata, si ricorda, oltre ad indicare i precedenti vincoli al turn over degli enti locali (rivisti ora dal provvedimento), ricomprendeva ai fini della calcolo del rapporto fra spese del personale e spese correnti dell'ente anche le spese sostenute dalle Aziende speciali, dalle Istituzioni e società a

partecipazione pubblica locale totale o di controllo titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. Per effetto dell'abrogazione ogni riferimento diretto alle società partecipate ai fini della valutazione del rispetto dei vincoli alle politiche del personale dell'ente controllate viene meno. È pertanto ragionevole sostenere che a questo punto la valutazione del rapporto tra spese del personale e spese correnti rilevante ai fini della valutazione del rispetto dei vincoli al turn over posti in capo all'ente non devono più includere i valori delle società partecipate, della Aziende speciali e delle Istituzioni.

Il rapporto fra società partecipata ed ente controllante viene affrontato nel prosieguo del medesimo comma 5, prevedendo che è compito degli enti locali provvedere a coordinare le politiche assunzionali dei soggetti da essi partecipati di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008, al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti.

Il nuovo limite imposto alle società partecipate dovrà essere implementato dagli enti locali secondo la nuova procedura indiretta delineata nella nuova formulazione dell'articolo 18, comma 2-bis, del citato D.L. n. 112/2008, riscritta dal Decreto Irpef e modificata in ultima battuta dallo stesso Decreto Pa, in base alla quale l'ente controllante deve definire con un proprio atto di indirizzo, per ciascuno dei soggetti partecipati, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Sarà successivamente onere delle Aziende speciali, delle Istituzioni e delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo rispettare nel concreto tali indirizzi con propri provvedimenti, anche in sede di contrattazione di secondo livello.

A riguardo la Legge di conversione del Decreto apporta un'innovazione importante al suddetto comma 2-bis dell'articolo 18, eliminando ogni riferimento al CCNL in vigore al 1° gennaio 2014 e riportando la disciplina dei rapporti tra contrattazione collettiva nazionale e contrattazione collettiva di secondo livello (aziendale) alla regolamentazione tradizionale. Il contratto aziendale può tuttavia derogare a quello nazionale qualora l'atto di indirizzo dell'ente socio stabilisca criteri in tal senso.

### *Vincoli al turn over e categorie protette*

Il comma 6 dell'articolo 3 del Decreto esclude le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette, ai fini della copertura delle quote d'obbligo, dall'applicazione dei limiti al turn over sopra illustrati. La norma del Decreto Madia segue la ratio di tutela di questa particolare categoria di dipendenti pubblici già sposata dal legislatore in occasione degli ultimi interventi normativi sul tema (si veda in tal senso l'articolo 7, comma 6 del D.L. n. 101/2013, convertito dalla Legge n. 125/2013).

### *Blocco delle assunzioni nelle Province*

Il comma 6-bis dell'articolo 3 conferma il blocco delle assunzioni per le vecchie Province consentendo per i contratti a termine stipulabili da tali enti per specifiche necessità (già prorogati al 31 dicembre 2014 ai sensi dell'articolo 4, comma 9, del D.L. n. 101/2013) l'ulteriore proroga, alle medesime finalità e condizioni, fino alla data di insediamento dei nuovi soggetti istituzionali secondo le modalità previste dalla Legge n. 56/2014 (cosiddetta Riforma Delrio).

### *Utilizzo delle graduatorie*

Il comma 5-ter dell'articolo 3, inserito in sede di conversione Decreto, impone anche agli enti locali di seguire i principi di cui all'articolo 4, comma 3, del D.L. n. 101/2013, convertito dalla Legge n. 125/2013, secondo cui l'avvio di nuove procedure concorsuali, ai sensi dell'articolo 35, comma 4, del D.Lgs. n. 165/2001, è subordinato alla verifica dell'esaurimento delle graduatorie, con particolare riferimento:

- a) all'avvenuta immissione in servizio, nella stessa amministrazione, di tutti i vincitori collocati nelle proprie graduatorie vigenti di concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato per qualsiasi qualifica, salve comprovate non temporanee necessità organizzative adeguatamente motivate;
- b) all'assenza, nella stessa amministrazione, di idonei collocati nelle proprie graduatorie vigenti e approvate a partire dal 1° gennaio 2007, relative alle professionalità necessarie anche secondo un criterio di equivalenza.

### *Organo di revisione*

Il comma 10-bis dell'articolo 3 del Decreto prevede infine che il rispetto da parte degli enti locali degli adempimenti e delle prescrizioni introdotti dallo stesso articolo 3 in commento va certificato dai Revisori dei conti nella relazione di accompagnamento alla delibera di approvazione del bilancio annuale dell'ente. In caso di mancato adempimento, il Prefetto provvede a presentare una relazione al Ministero dell'interno.

### *Deroghe per i Comuni terremotati*

Ulteriori allentamenti ed ipotesi derogatorie sono state introdotti dal comma 4-ter dell'articolo 11 della Legge di conversione del Decreto in favore dei Comuni colpiti dal sisma del 20 e del 29 maggio 2012, che a decorrere dall'anno 2014 e per tutto il periodo dello stato di emergenza, potranno verificare il rispetto i vincoli di spesa di personale di cui al comma 557 dell'articolo 1 della Legge n. 296/2006 facendo con riferimento alla spesa di personale sostenuta nell'anno 2011. In favore di tali enti non troveranno applicazione per 2013 e per tutto il predetto periodo di permanenza dello stato di emergenza i vincoli alle forme di lavoro flessibili previsti dal citato comma 28 dell'articolo 9 del D.L. n. 78/2010.

*Deroghe per i piccoli Comuni turistici*

La medesima ratio di allentamento dei vincoli è seguita nel comma 4-quater dell'articolo 11 della Legge di conversione del Decreto Madia, che introduce una nuova deroga per le assunzioni stagionali della polizia locale nei Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti motivate da caratteristiche socio-economiche e territoriali connesse a significative presenze di turisti.

Per effetto della norma, a decorrere dall'anno 2014 in questi piccoli Comuni turistici i vincoli alla spesa del personale del già citato comma 557 della Legge n. 296/2006, non si applicano con riferimento alle spese di personale stagionale assunto con forme di contratto a tempo determinato strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale e motivate da tali specifiche esigenze.

30 settembre 2014

Fabio Federici